

Vulnerabilidad y Oportunidades: Los Jóvenes Inactivos en Chile

Andrea Repetto¹

Universidad Adolfo Ibáñez

Abril 2013

I. Introducción

Chile ha recibido reconocimiento internacional por más de dos décadas de un notable desempeño económico general. La economía chilena ha crecido a tasas sobre el 5% anual durante los últimos 20 años y se han obtenido progresos importantes en la reducción de la pobreza.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos por mantener políticas económicas sanas y una gobernabilidad democrática que conlleven un mayor crecimiento y una menor incidencia de la pobreza, la desigualdad se ha mantenido obstinadamente constante (Larrañaga, 2009; Repetto, 2012). La profunda desigualdad de ingresos que caracteriza a Chile esconde una serie de otras inequidades que afectan la vida diaria de sus ciudadanos y su acceso a oportunidades para el futuro. En otras palabras, la persistente desigualdad en Chile significa que no todos perciben de igual forma los beneficios de la prosperidad general. Los jóvenes están al centro de esta problemática, en particular aquéllos que pertenecen a los hogares más vulnerables del país.

Este trabajo analiza las oportunidades que el país ofrece a sus jóvenes, con un énfasis especial en los ámbitos de educación y empleo como mecanismos de inserción social. En particular, el análisis se focaliza en los “ninis”, aquéllos jóvenes que no estudian ni trabajan. Si bien éste no es un fenómeno exclusivo de Chile, se trata de un desafío crucial para la política pública: los “ninis” están expuestos a una vulnerabilidad importante y con ella se juegan no sólo su futuro sino también el de sus familias. El objetivo principal del trabajo es, por tanto, el de otorgar una mirada general que permita entender mejor la situación de estos jóvenes “ninis”.

El análisis se enfoca en un grupo especialmente sensible: aquellas personas entre los 15 y 24 años de edad. De acuerdo a la encuesta CASEN 2011, en Chile hay más de 600 mil jóvenes en este grupo etario que se encuentra inactivo; esto es, alrededor de un 20% del total de personas en este rango de edad no estudia ni trabaja.

Los más jóvenes de este grupo, aquellos entre los 15 y los 18 o 19 años de edad, debiesen estar inscritos en el sistema escolar. El haber desertado del sistema dejará indudablemente una huella en sus posibilidades futuras de acceso a buenos empleos, pues los pone en clara desventaja, especialmente en una economía global cada vez más basada en el conocimiento.

Este grupo más joven se encuentra, asimismo, en una edad clave en diversas dimensiones relevantes de su desarrollo personal. En efecto, se trata de una edad en que las personas aún están en proceso de desarrollo cognitivo, físico y emocional. De hecho, las zonas cerebrales que gobiernan la emoción y auto regulación se encuentran en pleno desarrollo (Dahl, 2004). Se trata de una etapa sensible, una en la que

¹ Artículo preparado para el libro “De las Moléculas al Capital Humano” editado por M.Cordero, M.Maliqueo y J.F.Montiel.

comienzan a presentarse hábitos que pueden resultar perjudiciales para la vida futura, incluyendo un posible abuso de sustancias adictivas como el alcohol y drogas, que a su vez afecta el desarrollo cerebral. También se trata de la etapa que marca el inicio la capacidad reproductiva y de la vida sexual. La deserción escolar en particular significa que estos jóvenes no necesariamente acceden al ambiente propicio para un desarrollo integral que idealmente debiese entregar el sistema educacional en esta etapa. Los establecimientos escolares no sólo son, en principio, un espacio para el desarrollo de las capacidades cognitivas, sino también para adquirir capital humano en términos generales, incluyendo la autoestima y auto eficacia, las habilidades para la interacción social y los valores cívicos, entre otros. Ciertamente, estas habilidades no se forman solo en las escuelas, pero éstas debiesen representar un espacio esencial para formación integral de las personas. En cualquier caso, se trata de jóvenes que están en una edad crítica y en la que deben tomar decisiones que son de gran relevancia para su futuro.

Es habitual escuchar aseveraciones como “los jóvenes son el futuro.” Ello es indudablemente cierto. En este contexto, sin embargo, la pregunta central que aborda este trabajo es cuál es el futuro que el país ofrece a los jóvenes más vulnerables desde la perspectiva de su integración económica y social. En particular, el análisis en la sección II presenta una caracterización general de quiénes son estos jóvenes que no estudian ni trabajan. También se discute brevemente las posibles causas detrás de la inactividad juvenil. Entre ellas destacan la falta de interés en el sistema educacional, la paternidad y embarazo, y los deberes del hogar, incluyendo el cuidado de niños y otros familiares.

La sección III revisa las oportunidades de desarrollo que el Estado ofrece a los jóvenes vulnerables en el país. La sección analiza los resultados del sistema escolar, así como la transición hacia el mercado laboral una vez concluidos los estudios escolares. También discute la pertinencia de las intervenciones públicas dirigidas hacia los jóvenes en el ámbito laboral, con un foco especial en los programas de formación para el trabajo. El panorama no es alentador y ello explica en parte el desaliento de los “ninis”. En particular, los resultados del sistema educacional chileno son débiles, las habilidades que se desarrollan en los establecimientos escolares parecen estar desconectadas de lo que demandan los empleadores, y la cobertura de los programas públicos que buscan insertar a jóvenes vulnerables en el mundo laboral es baja.

Finalmente, la sección IV argumenta que dada la alta rentabilidad de la inversión en habilidades no cognitivas y dado que la ventana de tiempo para su desarrollo es amplia, existen motivos poderosos para implementar políticas públicas integrales que se aboquen a la inserción educacional, social y laboral de los adolescentes vulnerables. El trabajo concluye con propuestas que pudiesen contribuir a dar auténticas oportunidades a los jóvenes en vulnerabilidad.

II. Quiénes son los “Ninis”

Esta sección estima el número y describe las características generales de los jóvenes inactivos en Chile que tienen edades entre los 15 y 24 años. Los datos principales provienen de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, CASEN, del año 2011. La CASEN es una encuesta de corte transversal levantada cada dos o tres años y que depende del Ministerio de Desarrollo Social de Chile. El objeto de la encuesta es obtener información sobre la situación socioeconómica de los hogares chilenos, con el fin principal de informar el diseño y la evaluación de las políticas sociales.

De acuerdo a los datos registrados por la CASEN 2011, a la fecha del levantamiento de la encuesta había casi 640 mil jóvenes inactivos en Chile; esto es, que no están inscritos en un establecimiento educacional

y que tampoco están empleados². La cifra representa alrededor de un 21% del total de jóvenes en este grupo etario. Esto es, uno de cada cinco jóvenes entre los 15 y 24 años de edad en Chile no estudia ni trabaja. Asimismo, un 26% de las mujeres y un 15% de los hombres entre estas edades son “ninis”.

Por supuesto, estas tasas medias esconden una heterogeneidad relevante. El Gráfico 1 presenta la distribución por edad de la incidencia de la inactividad en los jóvenes. Comparado con el promedio, el porcentaje de jóvenes de 15, 16 y 17 años de edad que son “ninis” es bajo. En efecto, las tasas alcanzan el 3%, 4% y 13%, respectivamente. A estas edades se espera que los jóvenes estén cursando la educación media. La tasa sube, sin embargo, de manera importante entre los jóvenes de 18 y más, alcanzando un máximo del 28% que comienza a declinar levemente a los 21 años de edad³. El aumento en la tasa de inactividad coincide con la edad de graduación del sistema escolar. Ello sugiere que el riesgo de inactividad se eleva en la transición de la escuela al trabajo, y por tanto se trata de una etapa en la que las políticas públicas debiesen poner una atención especial.

Cabe destacar, sin embargo, que estas cifras pueden estar sobreestimadas; en particular, la fracción de jóvenes que no estudia. Ello se debe a que la encuesta CASEN 2011 fue levantada entre los meses de noviembre del 2011 y de enero del 2012. Las vacaciones escolares en Chile abarcan desde mediados de diciembre a principios de marzo de cada año. Luego, es posible que algún porcentaje de quienes indiquen que no estudian se deba a que se encuentran de vacaciones y no por que no estén matriculados⁴. En todo caso, la tasa de incidencia de la inactividad juvenil es similar en las encuestas de los años 2006 y 2009 que fueron levantadas en periodos levemente distintos del año, con una relevancia diversa de los datos levantados durante el verano escolar.

El fenómeno de la inactividad juvenil no está circunscrito sólo a Chile. De acuerdo a Cárdenas et al. (2011), en América Latina alrededor de un 20% de los adolescentes entre los 15 y 18 años de edad no estudia ni trabaja. La incidencia en Chile se encuentra en torno a la media, mientras que las tasas más altas se encuentran en Honduras, Perú, Guatemala y Nicaragua. Cárdenas et al. (2011) también muestra que si bien la inactividad está correlacionada con el ciclo económico y presenta fluctuaciones, los 18 países analizados muestran una fuerte persistencia en su nivel durante las dos décadas estudiadas. La información levantada por el proyecto conjunto de UNICEF, OIT y Banco Mundial, *Understanding Children's Work*, también sugiere que si bien hay variación a través de países, se trata de un problema extendido en las diversas regiones del mundo (Biggeri et al., 2003).

El Gráfico 2 presenta otra dimensión en la que el porcentaje de “ninis” es heterogéneo en la población: la posición de sus hogares en la distribución del ingreso. El gráfico clasifica a los hogares en deciles ordenados de acuerdo al nivel de ingresos autónomos per cápita. El decil I se refiere al 10% de hogares más pobres en este ordenamiento, mientras en el otro extremo, el decil X, se refiere al 10% de hogares más ricos. El gráfico clasifica también a los jóvenes inactivos de acuerdo a su grupo etario. Como es de

² Esta definición de inactividad difiere de la que se usa habitualmente en economía para clasificar a las personas de acuerdo a su *estatus* en el mercado laboral. El estado de inactividad en general se refiere a una situación en que la persona no participa en la fuerza laboral; esto es, no está ocupada ni está buscando activamente un empleo. En este trabajo se usa el término inactividad para referirse a una situación en la que el joven no está trabajando, aun cuando esté buscando un empleo, y que además no está inscrito en un establecimiento educacional.

³ La incidencia de no estudiar ni trabajar permanece a un nivel similar en jóvenes entre los 25 y 34 años de edad. Pero el fenómeno subyacente es distinto: mientras la proporción de quienes no estudian se eleva, la de quienes no tienen un empleo se reduce en este tramo etario.

⁴ De hecho, la pregunta dice “Actualmente, ¿asiste a algún establecimiento educacional, jardín infantil, sala cuna u otro programa preescolar no convencional?”, que puede no interpretarse como estar matriculado en el sistema educacional.

esperar, las diferencias por nivel de ingresos son sustanciales. Entre los jóvenes de 15 a 19 años de edad, la razón entre los deciles extremos es de casi 3 veces; esto es, la incidencia de la inactividad entre los hogares de menores recursos casi triplica la incidencia en los hogares de mayores recursos. La brecha una vez cumplidos los 20 años es mucho más grande, casi de 11 veces.

No sólo estas diferencias sustanciales son relevantes; los niveles también son preocupantes. En efecto, prácticamente la mitad de los jóvenes entre los 20 y 24 años de edad que pertenecen a hogares en el quintil de menores ingresos no estudia ni trabaja.

La encuesta CASEN también indaga por las razones por las cuales los jóvenes no asisten a un establecimiento educacional, y también por qué no están ocupados. La Tabla 1 presenta las razones indicadas por los “ninis” para no estudiar. Las posibles respuestas propuestas en el cuestionario de la CASEN han sido agrupadas en categorías más informativas. En el agregado, la falta de interés es por lejos la respuesta más frecuente, que incluye a todos quienes contestan que no estudian porque no les interesa, porque ya terminaron de estudiar o porque a su edad les parece que estudiar no es útil. La búsqueda de empleo y la paternidad y embarazo son las razones que siguen en frecuencia.

Nuevamente, se observa una heterogeneidad relevante en las respuestas. De acuerdo a la posición en la distribución del ingreso, por lejos la mayor brecha está en la relevancia de los deberes del hogar: mientras cerca del 10% de los “ninis” en los hogares más pobres consideran que éste es su mayor impedimento para estudiar, para casi ningún “nini” en los hogares del quintil más alto éste es un problema de relevancia. La falta de interés es el factor más incidente entre los jóvenes de los hogares de mayores ingresos.

Asimismo, las respuestas de hombres y mujeres son muy diferentes. La importancia de la paternidad y el embarazo, junto a los deberes del hogar, es varias veces mayor entre mujeres que en hombres. Por su parte, los problemas de rendimiento en los estudios, que incluye la expulsión y/o cancelación de la matrícula, son proporcionalmente mucho más relevantes entre los hombres.

Estos datos sugieren varios problemas que una política pública debiese considerar. Primero, si bien hay algunas causas que son ciertamente más prominentes que otras, existe una gran heterogeneidad en las respuestas. Por tanto, para promover la inserción educacional de estos jóvenes, es importante mantener una visión multi factorial del problema.

En segundo lugar, y a pesar de lo anterior, es innegable que la paternidad y el embarazo, la dificultad para solventar los estudios y los problemas en la transición hacia el mercado laboral, son elementos que pueden ser directamente abordados por la política pública.

Por último, muchos jóvenes inactivos indican que no estudian simplemente porque no les interesa hacerlo. Un requisito básico para la inserción educacional es que lo que el sistema educacional entrega les haga sentido a estos jóvenes. Ello tiene que ver tanto con su experiencia como estudiantes, como también con su visión sobre las capacidades y oportunidades que el sistema les otorga.

La Tabla 2, por su parte, muestra las razones por las cuales los “ninis” dicen no trabajar. Nuevamente se observa heterogeneidad en las respuestas, pero a una menor escala que en las razones para no estudiar. El cuidado del hogar o de otras personas (niños en su gran mayoría, aunque también de adultos mayores y de otros familiares) es por lejos la causa más frecuente y que explica más del 40% de los casos. Este problema es mucho más frecuente entre los jóvenes pobres y entre las mujeres. La falta de interés también es un impedimento que los jóvenes esgrimen con relativa frecuencia. El desaliento --el joven piensa que nadie le dará trabajo, se cansó de buscar o cree que no hay trabajo para él/ella--, por su

parte, tiene mayor relevancia entre los hombres. Finalmente, llama la atención que casi un cuarto de los “ninis” no se sientan interpretados por alguna de las alternativas que el cuestionario de la CASEN les ofrece para explicar su inactividad laboral.

Por otra parte, la CASEN 2011 por primera vez incluyó preguntas que se relacionan con el nivel de satisfacción alcanzado en la vida. A los encuestados se les pregunta “Considerando todas las cosas, ¿cuán satisfecho está usted con su vida en este momento?” Ellos deben responder de acuerdo a una escala del 1 al 10, en la que el nivel más bajo significa que la persona se siente completamente insatisfecha, mientras que el más alto indica lo opuesto.

El Gráfico 3 presenta las respuestas que entregan tanto los “ninis” como los demás jóvenes de la edad, pero que estudian y/o trabajan. Las barras representan el porcentaje de jóvenes de cada grupo que escoge un nivel u otro en la escala, y se presentan en el eje vertical de la izquierda. En promedio, los jóvenes activos se sienten en un nivel equivalente al 7.6, es decir, en la parte alta de la escala de satisfacción personal. Los “ninis” presentan una media de 6.8, casi un escalón más abajo.

La diferencia en satisfacción no parece ser significativa en promedio. Sin embargo, es mucho más probable que un “nini” reporte niveles de satisfacción bajos y es al mismo tiempo mucho más probable que un joven activo reporte niveles de satisfacción en la parte alta de la escala. Las líneas continuas del gráfico, que representan la distribución acumulada de respuestas en el eje vertical de la derecha, muestran esta diferencia. En efecto, un 16.4% de los jóvenes activos reporta un nivel de satisfacción con la vida de 5 o menos, mientras que un 29.4% de los “ninis” se ubica en ese tramo de la escala. El que la curva acumulada de reportes de satisfacción de los jóvenes activos se ubique siempre por debajo de la de los jóvenes inactivos, es justamente un reflejo de sus mayores niveles de satisfacción⁵.

Finalmente, y con el fin de explorar las consecuencias para la vida futura que las decisiones que los jóvenes toman en edades tempranas, el Gráfico 4 analiza los datos de la Encuesta de Previsión Social (EPS). La EPS es un estudio longitudinal que se ha levantado en cuatro ocasiones desde el 2002, y que por tanto permite hacer un seguimiento de las personas. El gráfico muestra los resultados de una regresión *probit* que estima un modelo muy simple de la probabilidad de pertenecer a los primeros cuatro deciles de la distribución del ingreso entre los 30 y 35 años de edad, según las decisiones que se tomó y las oportunidades que se tuvo durante la juventud. Más específicamente, el análisis correlaciona el nivel educacional alcanzado por la persona, el nivel educacional logrado por sus padres y el haber tenido un hijo antes de los 18 años de edad, con la posición en la distribución del ingreso que se alcanza a los 30-35 años de edad⁶.

Ciertamente el análisis es simple y sólo puede mostrar correlación entre estas variables y no causalidad. Aun así, sus resultados son ilustrativos. En efecto, el análisis muestra que el nivel educacional propio tiene una relación negativa con la posición en la distribución del ingreso. Esto es, alcanzar mayores niveles de educación se correlaciona negativamente con la probabilidad de pertenecer a los quintiles más bajos de la distribución de ingresos. Por ejemplo, alcanzar la educación media, pero no completarla, implica 16 puntos porcentuales menos de probabilidad de pertenecer a los primeros deciles a los 30-35 años de edad que una persona sin educación. Terminar la media se relaciona con 30 puntos porcentuales de menor probabilidad. Si entre los hogares en los cuatro primeros deciles de ingreso se encuentran los hogares pobres y vulnerables del país (Ferreira et al., 2013), entonces terminar la

⁵ En términos estadísticos, la distribución de los niveles de satisfacción de los jóvenes activos domina estocásticamente en primer orden la de sus pares inactivos.

⁶ Las regresiones también incluyen *dummies* de año.

educación media reduce la chance de verse en esa situación en el futuro. De acuerdo a los resultados descritos en el Gráfico 4, completar estudios superiores protege aún más del riesgo de caer en la vulnerabilidad.

Dada la baja movilidad de ingresos que caracteriza a nuestra sociedad (Contreras et al., 2008; Ferreira et al., 2013), es poco probable que una familia que pertenece a los primeros deciles suba a deciles más altos. Esto es, una vez en los deciles vulnerables de la distribución del ingreso, es poco probable que la familia surja hacia posiciones más altas. Lo mismo sucede a través de generaciones (Núñez y Risco, 2004; Ferreira et al., 2013): los ingresos laborales de los hijos están altamente correlacionados con los ingresos laborales de sus padres en Chile. El gráfico muestra también la correlación entre la educación del padre y la probabilidad de pertenecer a los dos primeros quintiles de la distribución del ingreso entre los 30 y los 35 años de edad. Nuevamente, la probabilidad decrece con la educación del padre. Resultados similares, no mostrados en el gráfico, se obtienen al relacionar los resultados de los hijos con la educación alcanzada por sus madres⁷.

Finalmente, el gráfico muestra la correlación entre ser vulnerable y el haber tenido un hijo en la adolescencia. De acuerdo a las estimaciones, la probabilidad de pertenecer a los primeros deciles se eleva en unos 11 puntos porcentuales cuando se tuvo un hijo antes de los 18 años de edad, comparado con el caso en que se haya tenido hijos más tarde o no se tenga ningún hijo.

En resumen, las decisiones tomadas en la adolescencia y las oportunidades que se les brinda a los jóvenes en cuanto a educación y a los recursos que obtuvieron sus padres, afectan su futuro. Asimismo, en un país de baja movilidad social como Chile, también afectan las oportunidades futuras de sus hijos y nietos. Ciertamente, existe una interacción entre oportunidades y decisiones que el análisis simple de este trabajo no puede desentrañar. Con ello en mente, en la sección siguiente se aborda el tema de las oportunidades que el país otorga a los jóvenes, en particular en lo que se refiere a educación y a acceso al mercado laboral.

III. Oportunidades Educativas y Laborales

En esta sección se revisa la oferta de oportunidades con la que cuentan los jóvenes en Chile. En particular, se revisa los resultados del sistema escolar desde una perspectiva internacional y la transición de la escuela al trabajo, así como la oferta de herramientas para la inserción laboral que ofrece el Estado a los jóvenes.

¿Cuánto aprenden los niños en las escuelas?

La educación escolar en Chile se caracteriza por su alta cobertura, tanto a nivel primario como secundario (Anand et al., 2009). Sin embargo, la alta cobertura no ha venido a la par de avances equivalentes en calidad. De hecho, la educación escolar chilena presenta una baja calidad en promedio, dado el nivel de desarrollo del país, además de una alta heterogeneidad en resultados que está

⁷ Todos los coeficientes son estadísticamente significativos al 5% o menos, excepto los que se refieren a padres que alcanzaron la educación universitaria tanto si la completaron como si no. Probablemente este resultado se debe a los pocos padres de adultos entre 30 y 35 años de edad que alcanzaron estos niveles educacionales en la población, dada la baja cobertura del sistema de educación terciaria en décadas pasadas.

íntimamente ligada a las diferencias de ingresos de los hogares. El sistema, asimismo, está altamente segregado de acuerdo al origen socioeconómico de los estudiantes (Contreras y Gallego, 2013).

Desde hace algunos años Chile se ha incorporado a la rendición de pruebas internacionales que miden aspectos cognitivos. La prueba TIMSS (*Trends in International Mathematics and Social Sciences*) mide los logros de los estudiantes al finalizar 4^o y 8^o básico en Matemáticas y Ciencias. La prueba PISA (*Programme for International Student Assessment*) mide las competencias de jóvenes de 15 años en lectura, matemáticas y ciencias. Ambas pruebas permiten comparar la efectividad de la educación en Chile con la que reciben niños y jóvenes en otros países. Los resultados de estas pruebas internacionales que miden logros cognitivos muestran avances en el aprendizaje de los niños chilenos (Gráfico 5). Sin embargo, los niveles aún son demasiado bajos. Por ejemplo, los alumnos chilenos que rindieron la prueba PISA obtuvieron un puntaje medio de 449 en lectura, 421 en matemáticas y 427 en ciencias. Los puntajes respectivos en el promedio de la OCDE fueron de 493, 496 y 501. La diferencia en puntajes medios es estadísticamente significativa.

Asimismo, un 36% de los niños y un 25% de las niñas obtiene resultados por debajo del nivel de desempeño 2 en lectura en la prueba PISA, lo que significa que no alcanzan la comprensión lectora mínima como para participar productivamente en la sociedad (OECD, 2010). Ello se compara desfavorablemente con la media de la OCDE de 25% y 15%, respectivamente. Entre los secundarios que asisten a escuelas vulnerables en Chile, la fracción sube al 52%. El panorama es similar en matemáticas.

De igual forma, apenas un 6% de los estudiantes chilenos son “resilientes”; esto es, aun cuando pertenecen al cuartil más bajo del nivel socioeconómico del país, obtienen resultados en el cuartil superior. Sólo ellos han logrado, de acuerdo a esta medida de resultados, superar las limitaciones que la carencia de recursos les impone. Por último, Chile también se ubica entre los países en los que la relevancia del origen socioeconómico del niño es la más alta. Sin duda esta relación entre condición socioeconómica y rendimiento se da en prácticamente todos los países; pero en Chile la asociación es más fuerte y se explica mayormente por la alta desigualdad en el capital cultural al interior de los hogares.

En resumen, los jóvenes chilenos presentan carencias relevantes tanto en el aprendizaje de habilidades cognitivas como en el uso de ellas. Estos bajos resultados, junto a la relevancia de la desigualdad en el desempeño de los jóvenes por estrato social, implican que se requiere de esfuerzos mayores para evitar que el sistema educativo replique la inequidad subyacente. Ha habido avances relevantes, en particular con la creación de la Subvención Escolar Preferencial que elevó los recursos destinados a financiar la educación de los alumnos más vulnerables. Pero las brechas son grandes y conllevan la dificultad que enfrentan los jóvenes para superar las diferencias de origen. La falta de interés y otras de las razones esgrimidas por los “ninis” chilenos para no enrolarse en el sistema educacional, seguramente están relacionadas con estas carencias del sistema educacional.

La transición de la escuela al trabajo

Una amplia literatura en economía muestra que los jóvenes enfrentan barreras al ingreso al mercado laboral que se traducen en tasas de desempleo juvenil más altas que la media, y en tasas de participación laboral reducidas. Chile no es una excepción en este aspecto.

Posiblemente ello se explica por la menor experiencia de los jóvenes y porque las habilidades cognitivas y no-cognitivas que entrega el sistema educacional no los prepararía para el mercado laboral. El bajo

retorno relativo a la educación escolar básica y media en comparación con el retorno a la educación superior puede interpretarse como un indicador de aquello (Beyer, 2011). De hecho, se ha reportado una cierta desconexión entre lo que los estudiantes aprenden en el sistema escolar y las habilidades que el mundo laboral demanda.

En efecto, el estudio de Bassi et al. (2012) recopiló información sobre las competencias que buscan los empleadores en los recién graduados de secundaria en varios países de América Latina, incluyendo a Chile. De acuerdo a los resultados del estudio, los empleadores buscan jóvenes que posean tanto habilidades cognitivas como habilidades socioemocionales⁸. Sin embargo, le asignan mayor valor a las habilidades socioemocionales, en particular, a la autoeficacia. De acuerdo a Bassi et al. (2012), la autoeficacia estaría fuertemente asociada con la participación laboral, con la probabilidad de tener un empleo y con el acceso a mejores salarios. Sin embargo, los empleadores reportan que son las habilidades socioemocionales justamente las más difíciles de encontrar entre los graduados del sistema escolar.

De la misma forma, las dificultades de inserción laboral de los jóvenes pueden deberse a que los empleadores no están dispuestos a contratar trabajadores sin experiencia porque su productividad es incierta y no existen mecanismos para protegerse de esa incertidumbre. Al igual que los empleadores tienen baja motivación a entrenar a sus trabajadores en habilidades generales, debido a que pierden el retorno a su inversión si el trabajador se cambia de empleo, los empleadores no tienen gran motivación a contratar trabajadores sin experiencia, pues si un trabajador resulta muy talentoso, la persona seguramente se cambiará de empleo, de modo que el empleador no podrá apropiarse de la ganancia de su descubrimiento (Pallais, 2010). Además, y consistente con lo anterior, puede existir discriminación estadística a estudiantes que provienen de un sistema escolar que se espera provea educación de baja calidad.

Asimismo, la situación desfavorable de los jóvenes puede deberse a que las oportunidades de trabajo no están distribuidas equitativamente en la sociedad. De hecho, de acuerdo a la Encuesta del Consejo de Equidad elaborada el 2008, un 55% de los trabajadores dice haber conseguido su empleo a través de un amigo o de un familiar. Así, quienes están insertos en grupos sociales en los que también participan personas que ya están ocupadas, tienen una mayor probabilidad de encontrar empleo ellos mismos. Sin embargo, el empleo está concentrado en los hogares de mayores ingresos, de modo que los trabajadores pertenecientes a los grupos sociales más vulnerables tienen menos oportunidades de ocuparse a través de sus redes sociales. Ello incidiría con mayor fuerza entre los jóvenes de hogares vulnerables.

De acuerdo a la información recopilada por el Ministerio de Educación, alrededor de un 60% de los jóvenes que se gradúa cada año de la enseñanza media no se inscribe en la educación terciaria. Las barreras a la empleabilidad juvenil descritas recientemente podrían explicar el que muchos de ellos tampoco trabajen. En otras palabras, el fin del ciclo escolar constituye una etapa de riesgo en los jóvenes. De hecho, la fracción de jóvenes que no estudia ni trabaja a los 18 y 19 años, edad en la que suelen graduarse del sistema escolar, es entre 2 y 9 veces más alta que la fracción equivalente entre los 15 y 17 años de edad. Una política pública eficaz en insertar socialmente a los jóvenes debe poner especial énfasis en esta transición.

⁸ Las habilidades socioemocionales que mide el estudio son las habilidades sociales (liderazgo y capacidad para relacionarse con otros), las capacidades metacognitivas (la habilidad para organizarse y planificar tareas cognitivas), y la autoeficacia (la tendencia a percibirse a sí mismo como un buen estudiante o un trabajador eficaz).

Programas públicos para el empleo de los jóvenes

Un estudio reciente levantado por una comisión de expertos convocada por el Ministerio del Trabajo (la Comisión Larrañaga) mostró que los recursos públicos dedicados a la franquicia tributaria, el programa más importante de capacitación con financiamiento estatal del país, no genera efectos sobre la empleabilidad de los trabajadores ni sobre sus salarios (Comisión Revisora, 2011)⁹. Ello es preocupante, porque sugiere que si existe algún beneficio de estas acciones de capacitación, éstos serían íntegramente apropiados por las empresas, lo que ciertamente no sería un resultado deseable desde el punto de vista de la sociedad y de la política pública hacia la promoción de los trabajadores.

Sin embargo, el estudio encontró un resultado mucho más auspicioso: que los programas en formación de oficios para jóvenes vulnerables sí son efectivos en generar mayores oportunidades para estos trabajadores. La Comisión analizó algunos programas focalizados en jóvenes vulnerables, en particular, el Programa Especial de Jóvenes (PEJ)¹⁰.

El PEJ busca elevar las competencias laborales de jóvenes vulnerables, mediante la formación en un oficio. El programa es ejecutado por instituciones sin fines de lucro, especialistas en el trabajo con jóvenes de escasos recursos, en particular con desertores del sistema escolar. Existen nueve instituciones que cumplen con estos requisitos y que atienden en total a unos 6000 jóvenes al año entre los 18 y 29 años de edad.

El programa comienza con una fase lectiva que dura 450 horas y que incluye la formación de habilidades “blandas” y el manejo de tecnologías de la información. La intervención luego sigue con una práctica laboral de 300 horas que se complementa con asistencia técnica. Los beneficiarios perciben un subsidio de transporte y alimentación, además de apoyo en la búsqueda de un empleo una vez concluida la práctica.

Los resultados de la Comisión Larrañaga que indican que un programa de estas características eleva las oportunidades de empleo y de mejores salarios de jóvenes vulnerables, concuerdan con los que reporta la literatura que analiza la efectividad de los programas de capacitación. En efecto, los estudios de Attanasio et al. (2011) y de Card et al. (2013), entre otros, todos tienden a coincidir en que la capacitación es mucho más efectiva en jóvenes que en adultos. También muestran que los programas efectivos son relativamente largos, incluyen una práctica laboral e intermediación laboral, y otorgan apoyo financiero para transporte, alimentación y cuidado infantil si es necesario.

Existen otros programas similares de capacitación con foco en jóvenes vulnerables y con financiamiento estatal en Chile. El programa Yo Trabajo dependiente de FOSIS capacita para el trabajo a personas inactivas entre los 18 y 24 años edad y entrega unos 4300 cupos al año. El programa de Formación en el Puesto de Trabajo de SENCE (antes conocido como Programa Aprendices) financia hasta el 50% del salario mínimo y un monto fijo para la formación en oficios de jóvenes entre los 15 y los 25 años de edad que nunca han trabajado de manera formal. El objeto es que adquieran capacitación al interior de la empresa. El programa ofrece en promedio unos 3500 cupos anuales.

⁹ La franquicia consiste en un descuento de impuestos a las acciones de capacitación emprendidas por las empresas hasta un 1% de los gastos en remuneraciones.

¹⁰ El PEJ fue absorbido recientemente por el Programa de Formación en Oficios, que atiende a una población vulnerable más amplia que solo jóvenes, pues incluye a mujeres hasta los 49 años de edad y a trabajadores mayores de 50 años. Su operación y modalidad, sin embargo, está basada en el modelo del PEJ.

El Subsidio al Empleo Joven (SEJ) es el único programa de inserción laboral en Chile que tiene alta cobertura. El programa fue creado el 2008 y consiste en un subsidio al ingreso del trabajador formal de personas entre los 18 y 24 años de edad que pertenezcan a los dos primeros quintiles de la población. El programa también entrega un subsidio al empleador para fomentar la contratación de jóvenes. De acuerdo al análisis en Bravo y Rau (2013), el programa eleva la participación laboral de jóvenes entre un 4% y un 9%, dependiendo del estado del ciclo económico. También aumenta la ocupación formal de jóvenes en un 13% al cabo de 6 meses y en un 3% al cabo de 18 meses. En el año 2010, el programa benefició a unos 160 mil trabajadores.

Dado el alto número de jóvenes “ninis” en Chile, la cobertura de los programas de formación de oficios es claramente insuficiente. Hay al menos tres limitaciones al crecimiento de estas políticas públicas a las que se debe estar atento. Por un lado, los programas de formación en oficios con las características del PEJ son caros de proveer, con un costo medio superior a los 3000 dólares por beneficiario. Sin embargo, el Estado de Chile asigna una gran cantidad recursos a la franquicia tributaria, sobre los 250 millones de dólares al año, a pesar de ser un programa que no parece tener la efectividad esperada. Muchos de estos recursos podrían ser redestinados a estos programas focalizados en jóvenes que sí han demostrado efectividad (Comisión Revisora, 2013).

Una segunda limitación al crecimiento de estos programas es la capacidad para expandir la oferta sin afectar la calidad de las intervenciones. Las instituciones que proveen estos programas son especialistas en el trabajo con personas vulnerables, y la mayoría de las veces focalizan sus esfuerzos en jóvenes con problemas de adicción a drogas o de delincuencia. No es claro si ellas mismas pueden crecer y abarcar con la misma efectividad a un grupo más amplio de jóvenes, o si otras entidades tienen la capacidad de crear los lazos cercanos con la comunidad que caracteriza a quienes proveen las experiencias exitosas.

Finalmente, la literatura también sugiere que la efectividad de este tipo de programas es mayor cuando la inscripción es voluntaria que cuando es obligatoria. Ello hace mucho sentido en la práctica. Lamentablemente, sin embargo, parece ser una de las mayores dificultades con la que se encuentran las instituciones que forman en oficios a jóvenes vulnerables para crecer: la falta de interés de muchos jóvenes. En otras palabras, motivar a los jóvenes a insertarse en programas de estas características es un desafío importante para la política actual.

IV. Hacia el Futuro

La literatura reciente sobre el desarrollo de los niños y jóvenes enfatiza que existe una diversidad de habilidades que son valiosas para su desempeño económico e integración social futuros¹¹. En particular, las habilidades cognitivas son un determinante relevante del nivel educacional alcanzado, de las trayectorias de empleo, de los salarios obtenidos y de la incidencia de un comportamiento pro-social.

Pero las habilidades no cognitivas también constituyen un factor relevante en la determinación de estos aspectos de la vida de las personas. Tanto el éxito educacional y económico individual, como la probabilidad de embarazo adolescente, de consumir drogas o de cometer un crimen, por ejemplo, dependen de las habilidades no cognitivas que se haya desarrollado. Estas habilidades incluyen la perseverancia, la paciencia, la fuerza de voluntad y la autoestima, entre otros.

¹¹ Cunha y Heckman (2010) proporciona una revisión de esta literatura desde la perspectiva de la psicología, educación, neurociencia y economía.

Si bien una amplia literatura ha demostrado que algunas habilidades sólo se pueden adquirir temprano en la vida, felizmente la ventana de oportunidad de aprendizaje de habilidades socioemocionales es amplia. Ello se complementa con el alto retorno privado y social a la inversión en este tipo de capacidades (Cunha, et al., 2006). Así, es posible pensar en políticas públicas multi dimensionales que aborden integralmente tanto aspectos biológicos como familiares, sociales, económicos y del entorno, y que favorezcan el desarrollo de niños y jóvenes.

El programa Chile Crece Contigo ha tomado esta perspectiva multi factorial, creando un sistema intersectorial de protección a la infancia. El programa acompaña a los niños desde el primer control de su gestación hasta los 4 o 5 años de edad, justo previo a su ingreso al sistema educacional obligatorio.

El programa es valioso tal como lo sugieren algunos trabajos en este volumen. Los efectos de los aprendizajes en edades tempranas persisten a lo largo de toda la vida. Pero la productividad de esas inversiones en la primera infancia sería mayor si ellas fuesen reforzadas por inversiones posteriores en la niñez y adolescencia. No existen programas en el país de cobertura equivalente a la del Chile Crece Contigo que refuercen explícitamente esa inversión inicial. Se espera que el sistema educacional entregue las herramientas para el desarrollo de las habilidades cognitivas y no cognitivas en esta etapa posterior. Pero los resultados del sistema escolar descritos en este trabajo ponen en duda la efectividad de esa inversión.

Al mismo tiempo, dada la alta desigualdad social en Chile y las diferencias profundas de acceso a recursos (en un sentido amplio) al interior de las familias, los programas que focalizan los esfuerzos en los niños y jóvenes de origen desventajado pueden tener un retorno social y económico altísimo.

Existe una multiplicidad de experiencias internacionales con adolescentes y jóvenes vulnerables que han probado tener resultados exitosos en promover comportamientos pro-sociales y/o un mejor desempeño educacional y laboral. Por ejemplo, el diseño de los programas sociales basados en transferencias monetarias condicionadas puede incluir aspectos que reduzcan el riesgo de la deserción escolar¹². En efecto, Barrera-Osorio et al. (2011) muestra que diferir la entrega de beneficios al momento de la inscripción anual en el sistema escolar reduce la deserción. Asimismo, muestra que asociar beneficios a la graduación de la educación secundaria y/o al enrolamiento en la educación terciaria, por sobre enfatizar la asistencia escolar, es efectivo en elevar el nivel educacional alcanzado por jóvenes vulnerables.

De igual forma, Berthelon y Kruger (2011) muestran que la extensión de la jornada escolar en Chile tuvo un impacto relevante en reducir el embarazo adolescente y el crimen juvenil. Asimismo, los programas de capacitación de jóvenes como los analizados por Attanasio et al. (2011) y la Comisión Revisora (2011) han probado su efectividad en la inserción laboral de jóvenes vulnerables.

Aun cuando Chile carece de intervenciones integrales que atiendan a adolescentes de hogares vulnerables, existen algunas pequeñas experiencias que pueden sentar la base para la creación de programas más amplios. Una es el programa Yo Pienso, Siento, Actúo (YPSA), descrito por Ricardo Araya en su trabajo en este volumen, que interviene a adolescentes en escuelas vulnerables en Chile con el fin de mejorar su salud mental.

¹² Las transferencias monetarias condicionales entregan recursos a las familias beneficiarias siempre que cumplan con una serie de requisitos diseñados para promover la superación de la pobreza en el corto y largo plazo, como buscar trabajo, inscribir a los niños en el sistema educacional y mantener los controles de salud al día. En América Latina, los programas pioneros fueron Bolsa Escola de Brasil y Progresía de México. Ver Fiszbein et al. (2009) para una revisión general de las experiencias de diversos países con este tipo de programas.

Otro programa es el Jóvenes en Acción de FOSIS que se encuentra en su fase piloto en seis establecimientos educacionales de Santiago. El programa busca promover la permanencia y continuidad en el sistema educativo de estudiantes de 8° básico en condición de vulnerabilidad social. Se trata de talleres semanales insertos en el horario escolar, facilitados por un profesor del establecimiento escolar y un profesional del área psico-social. Sobre la base de un manual de actividades, los talleres intentan desarrollar en los jóvenes, habilidades socioemocionales que les ayude a prevenir conductas de riesgo como la deserción escolar, el consumo de drogas, la violencia y el embarazo adolescente.

Estas experiencias y las efectuadas en otros países pueden servir de base para el diseño, implementación y posterior evaluación de programas a mayor escala. Parece natural, sin embargo, que el programa Chile Crece Contigo, en la medida en que pruebe su eficacia, se expanda hacia niños de edades mayores y a los adolescentes. Esta expansión puede significar que el programa entre en los establecimientos escolares y que desde allí intervenga tanto a los niños y jóvenes como a sus familias y educadores.

En el intertanto, es importante reforzar las capacidades de acompañamiento en etapas y procesos en las que los adolescentes están más evidentemente expuestos a riesgos. Por ejemplo, Lara et al. (2011) muestran que un 65% de los estudiantes chilenos debe cambiar de establecimiento al escolar al finalizar la educación básica. La búsqueda de un nuevo establecimiento en el cual matricularse y la pérdida de sus redes sociales anteriores junto a las naturales dificultades de inserción en un nuevo ambiente, todo ello constituye un riesgo para los adolescentes. De hecho, dadas las restricciones de recursos, esta es una de las motivaciones del programa Jóvenes en Acción para intervenir en 8° básico.

Otra transición de riesgo, como ya se ha mencionado, sucede al graduarse de la educación media. Un 60% de los jóvenes recién graduados no se inscribe en la educación superior. Probablemente, no sólo enfrenten las dificultades que habitualmente se asocian a la primera inserción laboral, sino que simplemente tampoco sepan cómo buscar un empleo. Los programas públicos de intermediación laboral debiesen poner un foco especial en los jóvenes graduados del sistema escolar que no se hayan matriculado en la educación terciaria en los primeros meses del año siguiente de su graduación.

Lo mismo sucede con los alumnos de la educación media técnico profesional, formato que cubre a un 45% de la matrícula a este nivel. Ellos deben realizar una práctica en una empresa, conocida como el “quinto medio”, para poder graduarse. Pero ellos mismos y muchas veces sus propios establecimientos escolares no tienen los contactos para poder acceder a prácticas que no sólo les permitan graduarse, si no también ingresar al mercado laboral formal.

En conclusión, la inactividad juvenil es un fenómeno multi causal que incluye factores biológicos, familiares, sociales, económicos y del entorno. Por ello mismo, la política pública hacia la inactividad juvenil debe abordar una mirada multidisciplinaria que incluya aspectos de salud mental y reproductiva. Idealmente, debe comenzar temprano, y estar enlazada en un continuo de intervenciones complementarias que inviertan en el desarrollo del capital humano desde la gestación a la adolescencia.

Referencias

- Anand, P., A.Mizala y A.Repetto (2009) "Using School Scholarships to Estimate the Effect of Private Education on Academic Achievement in Chile," *Economics of Education Review*, 28, pp. 370-381.
- Attanasio, O., A. Kugler y C. Meghir (2011), "Subsidizing Vocational Training for Disadvantaged Youth in Colombia: Evidence from a Randomized Trial," *American Economic Journal: Applied Economics*, American Economic Association, vol. 3(3), pp. 188-220, julio.
- Barrera-Osorio, F., M. Bertrand, L. L. Linden y F. Perez-Calle (2011), "Improving the Design of Conditional Transfer Programs: Evidence from a Randomized Education Experiment in Colombia," *American Economic Journal: Applied Economics* 3, pp. 167–195.
- Bassi, M., M.Busso, S.Urzúa y J.Vargas (2012), *Disconnected. Skills, Education and Employment in Latin America*, IDB.
- Berthelon, M.E. y D.I. Kruger (2011), "Risky Behavior Among Youth: Incapacitation Effects of School on Adolescent Motherhood and Crime in Chile," *Journal of Public Economics* 95, pp.41–53.
- Beyer, H. (2011), "¿Qué veinte años no es nada ...? Una Mirada a la Desigualdad de Ingresos," *Estudios Públicos*, verano, 121.
- Biggeri, M., L. Guarcello, S. Lyon y F. Rosati (2003), "The Puzzle of "Idle" Children: Neither in School nor Performing Economic Activity. Evidence from Six Countries," UCW Project, Working Paper Series, octubre.
- Bravo, D. y T.Rau (2013), "Effects of Large-scale Youth Employment Subsidies: Evidence from a Regression Discontinuity Design in Chile," mimeo Universidad Católica de Chile.
- Card, C., P. Ibarra, F. Regalia, D. Rosas y Y.Soaes (2007), "The Labor Market Impacts of Youth Training in the Dominican Republic: Evidence from a Randomized Evaluation," NBER Working Paper 12883.
- Cárdenas, M., R.de Hoyos y M.Székely (2011), "Idle Youth in Latin America: A Persistent Problem in a Decade of Prosperity," mimeo Brookings Institution.
- Contreras, D. y P. Gallego (2013), "El Acceso a Educación de Calidad Integral," en Grupo Res Publica Chile (eds.), 95 Propuestas para un Chile Mejor, Santiago.
- Contreras, D., R.Cooper, J.Hermann y C. Neilson (2008), "The Dynamics of Poverty in Chile: 1996-2001". *Revista de Estudios Latinoamericanos*, Vol. 40, pp. 251-273, Cambridge University Press.
- Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral (2011), Informe Final.
- Cunha, Flavio & Heckman, James J. & Lochner, Lance, 2006. "Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation," *Handbook of the Economics of Education*, Elsevier.
- Cunha, F. y J.J. Heckman (2010), "Investing in Our Young People," NBER Working Paper 16201.
- Dahl, R. E. (2004), "Adolescent Brain Development: A Period of Vulnerabilities and Opportunities," en R. E. Dahl y L. P. Spear (eds.), *Annals of the New York Academy of Sciences*, New York Academy of Sciences.

Ferreira, F.H.G., J.Messina, J.Rigolini, L.F.López-Calva, M.A.Lugo y R.Vakis (2013), "Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class," LAC Flagship Report, Banco Mundial.

Fiszbein, A., N. Schady, F.H.G. Ferreira, M.Grosh, N.Kelleher, P.Olinto y E.Skoufias (2011), *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*, World Bank Policy Research Report, The World Bank.

Lara, B., A.Mizala y A.Repetto (2011), "The Effectiveness of Private Voucher Education: Evidence from Structural Switches," *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Volume 33 Issue 2 June, pp. 119-137.

Larrañaga, O. (2009), "Inequality, Poverty and Social Policy: Recent Trends in Chile," OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 85.

Núñez, J. y C. Risco (2004), "Movilidad Intergeneracional del Ingreso en un País en Desarrollo: el Caso de Chile," Documento de Trabajo N° 210, Departamento de Economía, Universidad de Chile.

OECD (2010), PISA 2009 Results: Executive Summary, OECD Publishing, Paris.

Pallais, A. (2010), "Inefficient Hiring in Entry-Level Labor Markets," mimeo MIT.

Repetto, A. (2012), "Growth, Poverty and Inequality: The Chilean Way," nota preparada para la conferencia New Approaches to Poverty and Inequality Reduction in the Global South, Brown University, abril 18-19.

Tabla 1

"Ninis" de 15 a 24 años de Edad: Razón Principal para No Estudiar

	Todos	Quintil		Sexo	
		I	V	Hombre	Mujer
Límites de acceso	3.8%	4.0%	4.4%	5.8%	2.7%
Dificultad económica	12.2%	12.8%	13.3%	12.8%	11.9%
Búsqueda de empleo	17.4%	23.1%	18.2%	26.2%	12.4%
Deberes del hogar	8.9%	8.7%	0.5%	1.3%	13.3%
Paternidad/embarazo	16.5%	17.7%	6.7%	0.3%	25.6%
Falta de interés	30.5%	27.1%	40.9%	35.9%	27.5%
Rendimiento	1.8%	1.4%	1.0%	3.5%	0.9%
Problemas familiares	1.6%	1.7%	1.4%	1.8%	1.4%
Otra razón	7.3%	3.6%	13.5%	12.4%	4.4%

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2011.

Tabla 2

"Ninis" de 15 a 24 años de Edad: Razón Principal para No Trabajar

	Todos	Quintil		Sexo	
		I	V	Hombre	Mujer
Posibilidad de comenzar a trabajar pronto	5.2%	6.5%	8.0%	9.2%	3.3%
Cuidados del hogar o de otras personas	43.3%	46.4%	22.9%	5.0%	61.2%
Discapacidad o enfermedad	5.5%	6.7%	5.3%	9.8%	3.5%
Desaliento	4.7%	5.8%	1.2%	9.4%	2.6%
Malas condiciones laborales ofrecidas	1.3%	2.1%	0.1%	2.6%	0.7%
Tiene otros ingresos	0.5%	1.0%	0.5%	0.8%	0.4%
Falta de interés	14.8%	11.9%	21.5%	25.9%	9.6%
Otra razón	24.6%	19.5%	40.5%	37.2%	18.7%

Fuente: Estimaciones propias en base a CASEN 2011.

Gráfico 1.
Jóvenes que no Estudian ni Trabajan por Edad
CASEN 2011

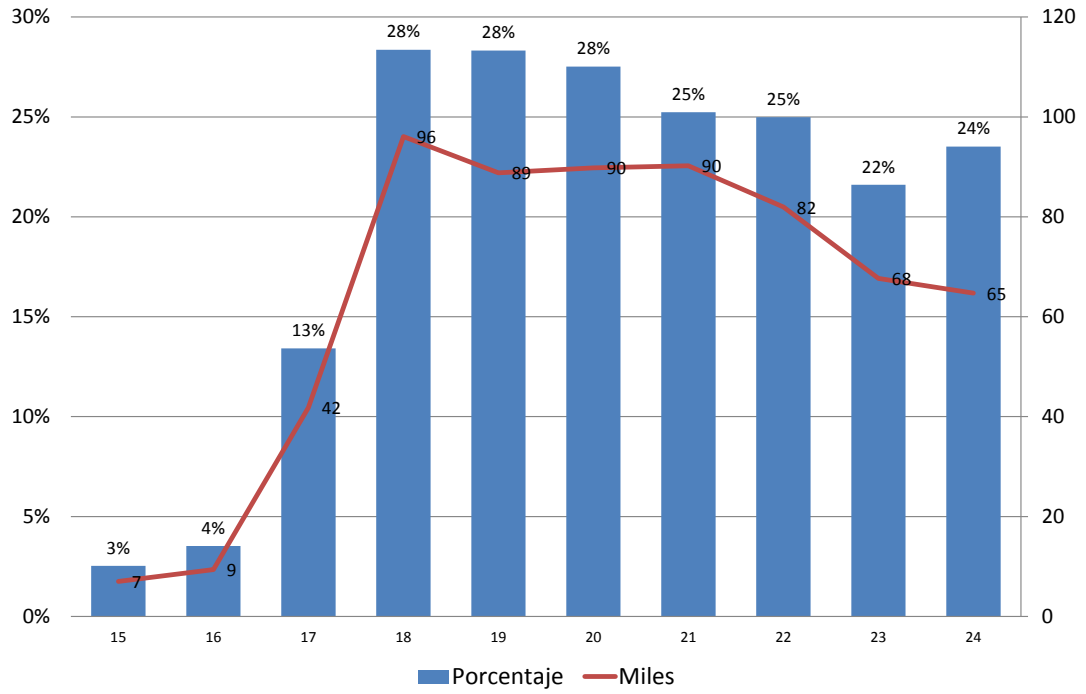


Gráfico 2

"Ninis" por Edad y Decil de Ingresos del Hogar
Casen 2011

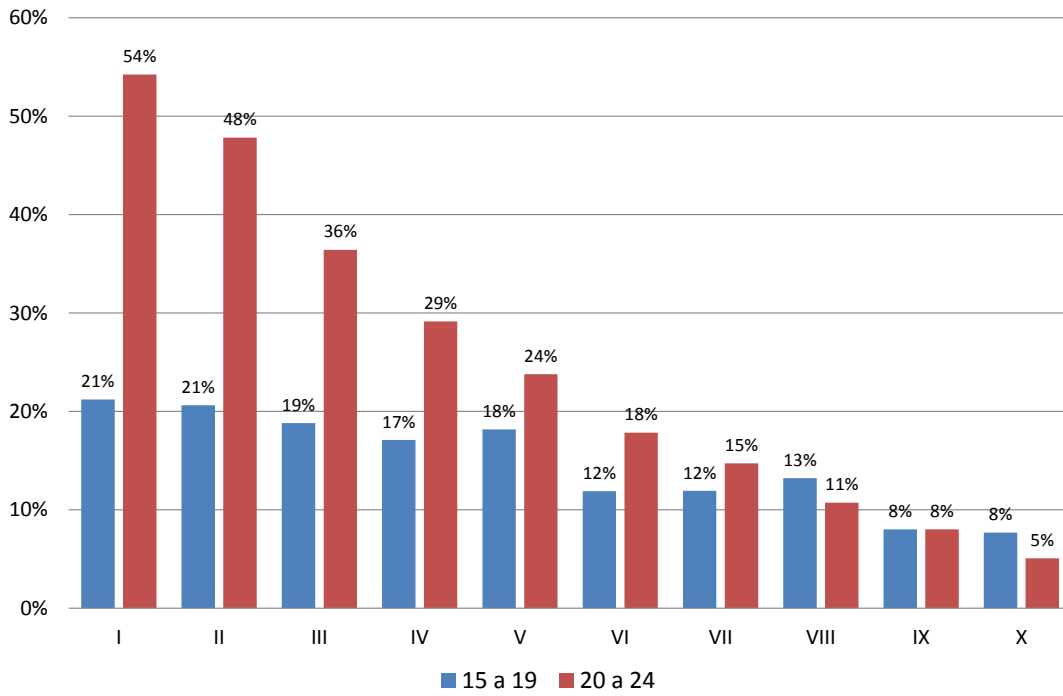


Gráfico 3

Nivel de Satisfacción con la Vida
Jóvenes entre 15 y 24 años de edad, CASEN 2011

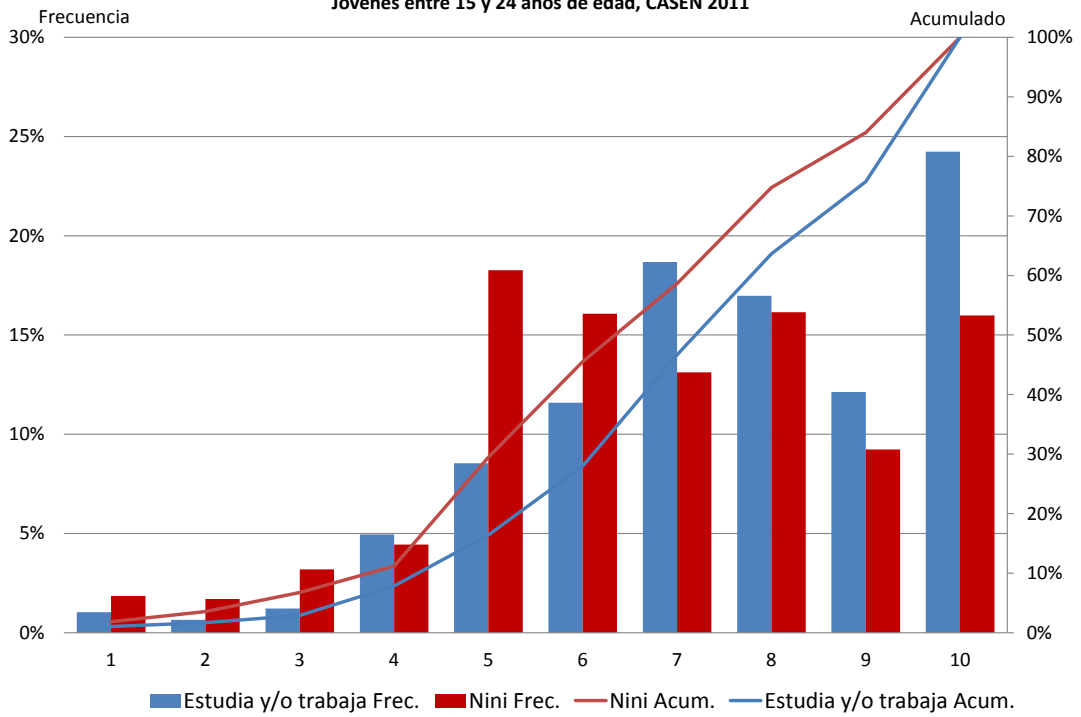


Gráfico 4

Efectos Marginales sobre la Probabilidad de Pertenecer a Quintiles I y II a los 30-35 años de Edad

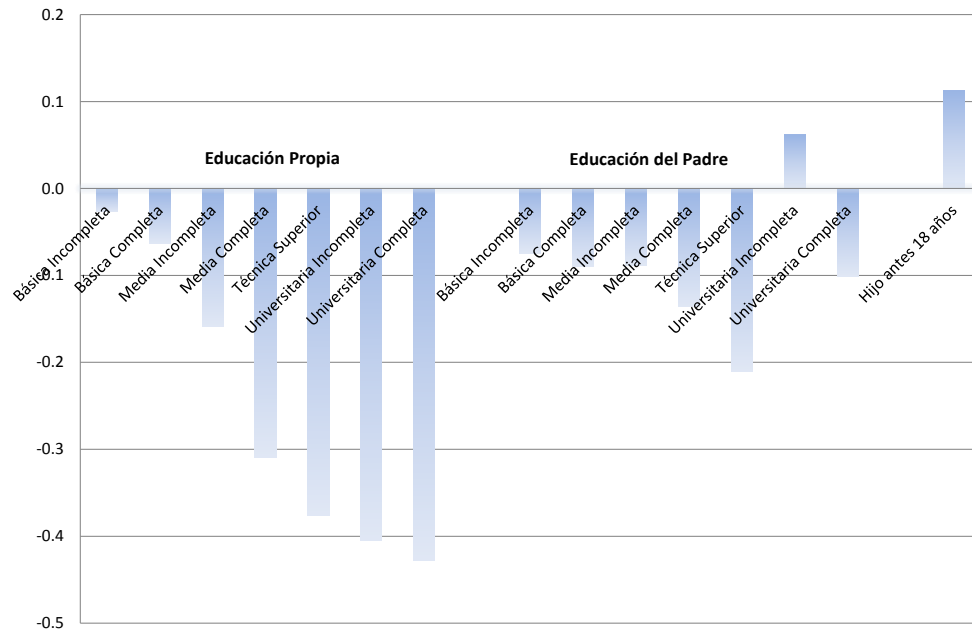
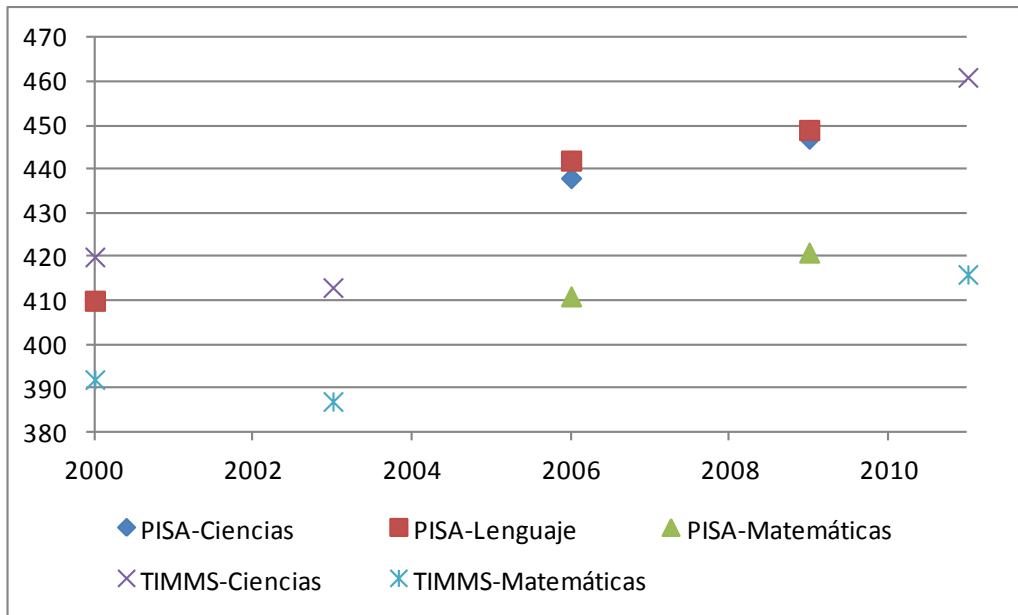


Gráfico 5



Fuente: Contreras y Gallego (2013).